

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de microfinancement en faveur de l'emploi et de l'inclusion (instrument de microfinancement Progress)»

COM(2009) 333 final — 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Rapporteure générale: **M^{me} Gabriela BISCHOFF**

Le 17 juillet 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 152 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de microfinancement en faveur de l'emploi et de l'inclusion (instrument de microfinancement Progress)»

Le 14 juillet 2009, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Conformément à l'article 20 du règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 456^e session plénière des 30 septembre et 1^{er} octobre 2009 (séance du 1^{er} octobre 2009) de nommer M^{me} Gabriele BISCHOFF rapporteure générale, et a adopté le présent avis par 171 voix pour et 2 abstentions.

1. Synthèse, conclusions et recommandations

1.1. Des instruments de financement adaptés aux entreprises sont un prérequis essentiel de la croissance économique. Cela vaut aussi pour les microentreprises du secteur de l'économie sociale. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement le développement du microcrédit, qui ouvre une voie nouvelle pour stimuler l'esprit d'entreprise et créer de nouveaux emplois dans les microentreprises (c'est-à-dire les entreprises qui emploient moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou la somme de bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros). Il est ainsi fait justice de la faiblesse de l'offre d'instruments de microfinancement en Europe.

1.2. L'octroi de microcrédit aux microentreprises du secteur de l'économie sociale et à des groupes défavorisés coûte plus cher et mobilise davantage de ressources que l'octroi de crédits conventionnels. Il est possible de réduire cette différence de coûts, d'une part en développant une offre de services standardisée et automatisée, en utilisant une meilleure mercatique et pour tout dire en professionnalisant les services de microfinancement, et d'autre part en accordant des garanties et des cofinancements. C'est pourquoi la poursuite du développement des prestations de microcrédit, y compris en coopération avec les organismes financiers établis, constitue un objectif central de l'instrument de microfinancement proposé. À cet égard, il importe de développer des structures organisationnelles qui permettent le traitement standardisé d'un grand nombre de demandes. Il sera cependant difficile d'atteindre le plus haut degré possible de professionnalisme sans logiciels adaptés et sans utiliser les technologies offertes par l'internet.1.2.1. Par ailleurs, les expériences de microcrédit menées jusqu'à présent en Europe montrent que seule la mise en œuvre de mécanismes incitatifs de marché amène réellement le secteur financier à

jouer pleinement le rôle qui lui revient dans l'octroi de microcrédits aux deux groupes cibles spécifiques.

1.3. Les travailleurs indépendants issus des groupes de personnes défavorisées doivent accéder aux prestations de microfinancement non seulement pour la création de leur entreprise, mais aussi en bénéficier pendant les premières années suivantes.

1.4. 1 % environ des ressources financières allouées à l'instrument de microfinancement Progress l'est au titre des dépenses administratives. Ce chiffre ne comprend pas les ressources accordées aux intermédiaires bancaires et aux institutions de microcrédit au titre de la prestation d'octroi des prêts aux groupes cibles. Le Comité insiste pour connaître le montant et la part de ces ressources. Par ailleurs, il convient de s'assurer que les banques répercutent les taux d'intérêts bonifiés sur les groupes cibles, et ce au moyen, entre autres, d'un suivi régulier à l'échelon européen ainsi que de la publication des conditions d'octroi des prêts sur les sites internet des autorités de surveillance compétentes.

1.5. Il convient d'évaluer avec précision et de façon différenciée selon les groupes cibles les effets escomptés de l'instrument européen de microfinancement sur la politique sociale et l'emploi. Cette différenciation entre les deux groupes cibles – les microentreprises du secteur de l'économie sociale et les demandeurs individuels (chômeurs, jeunes, personnes socialement défavorisées) – vaut aussi pour leurs besoins de conseil et de soutien. Il convient de prendre en compte cet aspect d'un point de vue organisationnel aussi, tout en évitant l'écueil des chevauchements possibles avec d'autres programmes en cours.

1.6. Le CESE recommande finalement de vérifier si d'autres ressources, en sus de celles de Progress, sont disponibles pour financer ce nouvel instrument de microfinancement.

2. Introduction et résumé de la proposition de la Commission

2.1. La Commission propose, dans sa communication du 13 novembre 2007 sur une initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi (COM(2007) 708 final), en premier lieu d'améliorer l'environnement juridique et institutionnel dans les États membres et en second lieu de créer une nouvelle entité pour soutenir la création et le développement d'institutions de microcrédit⁽¹⁾. De même, des ressources financières doivent être mises à disposition des nouvelles institutions de microfinancement hors du secteur bancaire⁽²⁾. La Commission accorde dans sa communication une grande importance au développement d'une entité d'octroi de microcrédits pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi⁽³⁾.

2.2. Dans sa recommandation du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises⁽⁴⁾, la Commission définit le microcrédit comme un prêt de 25 000 euros ou moins et une microentreprise comme une entreprise qui emploie moins de dix personnes (y compris les travailleurs indépendants) et dont le chiffre d'affaires annuel ou la somme de bilan annuel n'excède pas 2 millions d'EUR.

2.3. Le rapport du groupe d'experts sur la réglementation des microcrédits en Europe a mis en lumière l'ampleur des disparités entre les États membres quant à la mise à disposition de microcrédits et quant aux cadres réglementaires.

2.4. La Commission a déjà annoncé dans sa communication du 3 juin 2009 qu'elle proposera un nouvel instrument de microfinancement européen en faveur de l'emploi⁽⁵⁾ (l'instrument de microfinancement Progress).

2.5. La proposition présentée par la Commission le 2 juillet 2009 d'instituer un instrument européen de microfinancement en faveur de l'emploi et de l'inclusion⁽⁶⁾ se donne pour objectif, au regard de la crise économique et financière et de ses effets sur l'emploi et l'accès au crédit, de créer un nouvel instrument européen de microfinancement pour soutenir les personnes ayant perdu leur emploi ou exposées à un risque de le perdre et les personnes défavorisées pour créer leur propre microentreprise, y compris une activité indépendante, à l'aide de microcrédits d'un montant n'excédant pas 25 000 euros, de garanties et d'instruments de partage des risques, d'instruments de capitaux propres, d'instruments de financement par endettement et d'autres mesures de soutien – notamment des activités de communication, suivi, contrôle, audit et évaluation. Les microentreprises du secteur de l'économie sociale qui emploient des chômeurs ou des personnes défavorisées, y compris des jeunes, peuvent, elles aussi, bénéficier d'un soutien. Il permet de rendre l'entrepreneuriat accessible aux chômeurs et à certains des groupes les plus défavorisés en Europe. La réaffectation de 100 millions d'euros provenant du budget actuel du programme Progress, qui pourraient entraîner la mobilisation de plus de 500 millions d'euros au total, doit permettre d'en faire bénéficier sur une période de quatre ans, de 2010 à 2013, jusqu'à 45 000 personnes physiques et morales avec un montant de prêt moyen de 11 000 euros. La Commission gère l'instrument

en coopération avec des institutions financières internationales, notamment la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI). Il n'en découle aucune charge administrative supplémentaire pour les États membres.

3. Observations générales

3.1. Le Comité se félicite que la Commission réaffirme, par ses propositions en vue d'instituer un instrument de microfinancement, son engagement en faveur de la création d'emplois et veuille ainsi contribuer une fois de plus à la stimulation de l'esprit d'entreprise des groupes les plus défavorisés. Il convient également de noter qu'il y a jusqu'à présent relativement peu d'exemples et d'expériences de mise en œuvre d'instruments de microfinancement en Europe. Il est nécessaire de mener des réflexions approfondies pour que soient assurés d'une part le service administratif des microcrédits et des autres outils et d'autre part l'usage durable de cet instrument. En regard des réussites impressionnantes des services de microfinancement dans le domaine de la coopération et l'aide au développement (et de la réception du prix Nobel de la paix en 2006 par la banque Grameen et son fondateur, M. Muhammad Yunus), il convient de souligner toutes les chances, mais aussi les défis, que représente la transposition de ces expériences dans le contexte européen. Ceci est d'autant plus vrai que des caractéristiques essentielles du modèle d'origine (comme par exemple l'intégration dans une communauté locale, professionnelle ou ethnique, et donc la confiance qui en découle, réduisant ainsi les coûts de suivi et le nombre de cas d'insolvabilité) pourraient se perdre lors de cette transposition. C'est d'ailleurs pourquoi la possibilité même de transposer ces expériences dans des pays plus développés est controversée.

3.2. Il existe en Europe un besoin important de prestations de microfinancement; à peine la moitié des PME juge totalement positif le rôle des banques dans l'accès au crédit⁽⁷⁾. Le programme Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – Ressources européennes conjointes pour les PME et les microentreprises), qui ressort avant tout des Fonds structurels, est une initiative commune de la direction générale de la politique régionale (DG REGIO) et du groupe BEI visant à améliorer le financement de la création et du développement de micro, petites et moyennes entreprises⁽⁸⁾.

3.2.1. Avec le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC)⁽⁹⁾ et l'initiative pilote Jasmine (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe - Action commune pour soutenir les institutions de microfinances en Europe), visant à consolider et à développer les institutions de microfinancement non bancaires⁽¹⁰⁾, la Commission européenne a de plus lancé des initiatives importantes pour améliorer de la situation capitalistique des micro, petites et moyennes entreprises. Le Comité recommande une meilleure coordination de ces différentes mesures. Dans son avis⁽¹¹⁾ «Jeremie», le Comité indique clairement qu'il a toujours soutenu les initiatives lancées par la Commission visant à faciliter l'accès au crédit des PME et des microentreprises et qu'il a toujours insisté sur la nécessité d'impliquer largement les partenaires sociaux.

(1) Voir COM(2007) 708, p. 2.

(2) Idem, p. 11.

(3) Idem, p. 2.

(4) JO L 124 du 20.05.2003, p. 36.

(5) COM(2009) 257 du 3.6.2009.

(6) COM(2009) 333.

(7) Voir Eurobaromètre (2005): «L'accès des PME au financement», Flash Eurobaromètre 174.

(8) Voir COM(2006) 349, p. 9.

(9) Voir COM(2005) 121, p. 6.

(10) Voir COM(2007) 708, p. 3.

(11) JO C 110 du 9.5.2006.

3.2.2. Le Comité souligne en outre que les fonds de la BEI, lorsqu'ils ont été utilisés, se sont avérés très utiles pour faciliter l'accès au crédit des micro et petites entreprises.

3.2.3. Enfin, le Comité précise dans cet avis que l'accès au microfinancement doit être facilité tout particulièrement aux PME, et qu'il est essentiel d'atteindre des catégories spécifiques d'entrepreneurs, comme les jeunes, les femmes, les groupes défavorisés, y compris les minorités ethniques.

3.3. L'utilisation de prestations de microfinancement offre des chances, car elles constituent une des formes de financement les plus informelles et les plus rapides qui soient, et elles revêtent une importance capitale, entre autres pour la création d'entreprise. En effet, une part prépondérante des ressources nécessaires à la création d'une entreprise est apportée par le créateur lui-même ou par ses parents, ses amis et ses voisins ⁽¹⁾. Cette situation met en lumière les limites des crédits bancaires usuels, pour lesquels le taux de refus est d'autant plus élevé que les montants demandés sont faibles, car une vérification consciencieuse de ces demandes se révèle trop coûteuse. Les prestations de microfinancement peuvent combler le vide entre des voies de financement informelles (mais dont l'efficacité est limitée) et le financement par des banques. Si l'on parvient à rendre l'octroi de microcrédit et d'autres prestations de microfinancement aussi rapide, simple et flexible que le sont ces voies informelles, les microcrédits peuvent contribuer sensiblement à la dynamique économique et de l'entrepreneuriat.

3.4. Les travailleurs indépendants des groupes cibles doivent pouvoir accéder aux prestations de microfinancement non seulement lors de la création de leur entreprise, mais aussi au cours des premières années suivantes, car la capacité des entreprises à financer leurs projets est dans une large mesure limitée à ce moment-là par la relative faiblesse de leur capital.

3.5. Indépendamment même de la crise économique et financière actuelle, l'octroi de crédits de faibles montants est plus coûteux, non seulement en termes financiers, mais aussi de gestion administrative, que l'octroi de crédits plus conventionnels, parce que la somme empruntée est faible, que les garanties habituellement exigées par les banques ne sont pas disponibles et les frais de traitement du dossier sont très élevés. Pour ces raisons, un nombre important de demandes, une structure organisationnelle et des techniques adaptées, et de façon générale un très haut niveau de professionnalisme sont primordiaux pour la réussite des initiatives de microfinancement. Aussi, les données issues de l'expérience d'initiatives et programmes semblables (PIC, Jeremie, BEI pilote; Jasmine) devront être absolument prises en compte dès qu'elles seront disponibles.

3.6. En premier lieu, eu égard au degré de professionnalisme requis, il est tout d'abord nécessaire de gérer les microcrédits comme une activité de masse aussi standardisée que possible, pour bénéficier d'économies d'échelle et mieux répartir les risques. Un tel nombre de demandeurs constitue un objectif ambitieux, comme le montrent les expériences britanniques et canadiennes ⁽²⁾. C'est pourquoi il est nécessaire d'acquérir une forte notoriété (par exemple par des campagnes publicitaires comme les «semaines du microcrédit» organisées par l'Association française pour le droit à l'initiative économique (ADIE) et de prévoir un accès facile (par exemple sur internet). Il convient de spécifier si ces objectifs peuvent être atteints, et de quelle

manière, et quel rôle d'autres programmes (comme le Fonds social européen – FSE) peuvent alors jouer (soutien technique). De plus, il convient de mettre en lumière les chevauchements possibles entre les programmes et les initiatives, afin de pouvoir en assurer la cohérence.

3.7. En second lieu, il importe d'assurer lors de la définition des processus de gestion les conditions organisationnelles que requiert cette activité de masse, pour pouvoir traiter les demandes de manière rapide et flexible tout en assurant un niveau adapté de sécurisation, et de pouvoir appliquer des sanctions et des mesures de répartition des risques en cas de fautes contractuelles (retards de paiement). Comme dans le cas des crédits à la consommation, la question qui se pose alors est celle de l'estimation de la solvabilité des clients de la manière la plus simple, rapide et fiable possible.

3.8. En troisième lieu, des systèmes de logiciels fonctionnels pour la préparation, la réalisation et le suivi des contrats sont le prérequis technique d'une telle activité de masse. Ils permettraient ainsi de surmonter la contradiction entre une activité de masse standardisée et un traitement individualisé des demandes et ils contribueraient à une exploitation plus large du segment de marché des prestations de microfinancement.

3.9. Les microentreprises du secteur de l'économie sociale ainsi que les personnes originaires d'États membres et de régions dans lesquels des institutions de microcrédit sont déjà bien établies peuvent bénéficier plus simplement et plus rapidement de fonds que des demandeurs de pays ou de régions où de telles institutions n'existent pas ou n'ont pas encore dépassé le stade embryonnaire. Le Comité recommande de bien veiller à ce que cela ne conduise pas à créer des conditions d'accès inégales dans le cadre du programme.

3.10. La question centrale de l'accès au crédit est celle du recours soit aux établissements de crédits habituels, soit à des institutions spécifiques de microfinancement, qui ne sont éventuellement pas encore établies, qui pour la plupart ne poursuivent pas de but lucratif et qui sont de très petite taille. D'une part, un réseau de prestataires de microfinancement se développe en Europe depuis plusieurs années avec le soutien de la Commission. Cependant, seuls 20 % de ces prestataires (moins de 20) octroient plus de 400 microcrédits par an ⁽³⁾. D'autre part, les prestations de microfinancement ne réussiront à se développer que grâce à un management hautement professionnel et motivé par le profit – et dans ce domaine, les banques (qui de plus octroient d'ores et déjà la plus grande partie des microcrédits) disposent d'un avantage majeur. Il ne semble guère praticable de répartir les ressources exclusivement entre des prestataires de microcrédits de petite taille, motivés par le seul bien public, et qui s'adressent donc avant tout à des personnes sans revenus réguliers, des femmes, des jeunes, des personnes âgées et des immigrants. En effet, la marginalisation de ces groupes risquerait de se renforcer encore dans un domaine de plus, celui d'une sorte de «système bancaire de niche» qui leur serait réservé. Pour garantir que le secteur bancaire s'intéresse au microfinancement, et ce malgré le profit minimal qu'il peut espérer en retirer, il est donc nécessaire de prévoir des mécanismes incitatifs de marché ou des instruments de soutien pour la création de l'infrastructure correspondante.

⁽¹⁾ Voir <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>.

⁽²⁾ Voir <http://ssrn.com/abstract=976211>

⁽³⁾ Sur le thème du microfinancement dans l'UE, voir: www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf et www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf.

3.11. Puisque cette initiative poursuit explicitement des objectifs socio-économiques et d'emploi, l'efficacité de ce programme doit être absolument évaluée dans ces domaines aussi, et ce de façon différenciée selon les deux groupes cibles (les microentreprises du secteur de l'économie sociale et les personnes défavorisées). Alors que seuls le volume des crédits et le nombre de bénéficiaires sont jusqu'ici pris en compte, le Comité recommande de mesurer la première insertion sur le marché de l'emploi, les revenus ainsi générés et les effets indirects supplémentaires sur l'emploi des groupes mentionnés dans la communication de la Commission. Ce n'est qu'ainsi que sera faite la preuve de la réussite de l'initiative dans ces domaines ⁽¹⁾.

3.12. Il convient d'accueillir favorablement le fait que la proposition de la Commission prévoit, en son article 4 point 1, des mesures de soutien – notamment activités de communication, suivi, contrôle, audit et évaluation. Il n'en ressort cependant pas clairement s'il s'agit là avant tout de conseils pour les créateurs d'entreprise ou pour les institutions de microfinance-

ment, sur la façon dont elles devraient s'organiser ou sur la manière de répartir les ressources disponibles entre garanties, instruments de capitaux propres, instruments de financement par endettement et mesures de soutien.

3.13. Le Comité recommande de garantir la communication des conditions des prêts à taux bonifiés à l'emprunteur final. Il convient s'assurer en même temps de la part des ressources qui seront réservées aux intermédiaires bancaires ou aux institutions de microfinancement au titre des frais de gestion des demandes.

3.14. Le Comité soutient, comme il l'a mentionné dans l'avis INT/495, l'initiative de créer un nouvel instrument de microfinancement pour des groupes cibles. Il doute cependant de la pertinence et de la justesse du financement d'un nouvel instrument de microfinancement par une réduction des ressources affectées à Progress. Il recommande donc de vérifier quelles autres ressources – en sus de Progress – seraient disponibles pour financer ce programme.

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽¹⁾ Sur une telle méthode, voir : <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>.